

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 18.2.2011  
COM(2011) 81 final

**RAPORT INTERMEDIAR AL COMISIEI EUROPENE  
CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU**

**privind progresele realizate în Bulgaria în cadrul Mecanismului de cooperare și  
verificare**

# RAPORT INTERMEDIAR AL COMISIEI EUROPENE CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

## privind progresele realizate în Bulgaria în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare

### 1. INTRODUCERE

La 1 ianuarie 2007, la data aderării Bulgariei la Uniunea Europeană, a fost instituit un *Mecanism de cooperare și de verificare (denumit în continuare MCV)*<sup>1</sup> pentru a sprijini Bulgaria în remedierea deficiențelor în domeniul reformei sistemului judiciar, al luptei împotriva corupției și a criminalității organizate, precum și pentru a monitoriza progresele realizate în aceste domenii prin intermediul unor rapoarte periodice.

Prezentul raport constituie un raport intermediar care oferă o actualizare tehnică privind evoluțiile importante înregistrate în Bulgaria în ultimele șase luni, în cadrul MCV. Raportul se concentrează pe răspunsul Bulgariei la recomandările Comisiei și nu conține o evaluare integrală a progreselor realizate. Actualizarea se limitează fie la măsurile care au fost finalizate, fie la măsurile care, conform estimărilor, vor fi finalizate în scurt timp.

Ultimul raport privind progresele adoptat de Comisie la data de 20 iulie 2010 și recomandările acestuia rămân punctul de reper pentru evaluarea progreselor realizate în raport cu obiectivele de referință și pentru identificarea provocărilor rămase. Comisia va prezenta următoarea evaluare în vara anului 2011.

### 2. REFORMA SISTEMULUI JUDICIAR ȘI COMBATEREA CORUPȚIEI ȘI A CRIMINALITĂȚII ORGANIZATE: REZUMATUL EVOLUȚIILOR ÎNREGISTRATE

De la ultimul raport al Comisiei, Bulgaria a continuat reforma sistemului judiciar și a adoptat amendamente importante la legea privind sistemul judiciar. Aceste amendamente oferă temeiul juridic pentru aplicarea în continuare a strategiei de reformă a sistemului judiciar, pentru consolidarea răspunderii și a competențelor de gestionare ale Consiliului Judiciar Suprem, precum și pentru îmbunătățirea sistemului de numiri, a formării profesionale, a evaluării și a promovărilor în cadrul sistemului judiciar. În această perioadă, Consiliul Judiciar Suprem a obținut rezultate mai bune în materie disciplinară. Cu toate acestea, într-o decizie importantă de numire, Consiliul Judiciar Suprem nu a făcut dovada angajamentului necesar în ceea ce privește răspunderea și transparența.

---

<sup>1</sup> Decizia 2006/929/CE a Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progreselor realizate de Bulgaria în vederea atingerii unor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției și a criminalității organizate (JO L 354, 14.12.2006, p. 58).

În ultimele șase luni, Bulgaria a decis să creeze o instanță specializată pentru cauzele în materie de criminalitate organizată. Reforma structurală a autorității vămilor a continuat și a fost inițiat un ambițios proiect anticorupție. Bulgaria a adoptat, de asemenea, amendamente în vederea întăririi legii privind conflictele de interese, prin care se instituie un organ independent în vederea identificării și sancționării conflictelor de interese în mod proactiv.

În această perioadă, instanțele au înregistrat un număr ridicat de puneri sub acuzare și verdicte în cazurile de corupție la nivel înalt.

### 3. PERSPECTIVE

De la ultima evaluare a Comisiei, Bulgaria și-a menținut angajamentul de continuare a punerii în aplicare a strategiei de reformă a sistemului judiciar prin intermediul unui plan de acțiune detaliat.

Pentru a menține dinamismul reformei, Bulgaria ar trebui să continue să se concentreze asupra strategiei naționale de reformă a sistemului judiciar și să urmărească o reformă temeinică a sistemului judiciar și a poliției. Așadar trebuie efectuate demersuri în vederea îmbunătățirii suplimentare a practicii judiciare și trebuie îmbunătățit continuu modul în care organele judiciare, polițienești și alte organe de anchetă sunt organizate, gestionate și cooperează.

Până la următoarea evaluare a Comisiei, în vara anului 2011, Bulgaria ar trebui să se concentreze, de asemenea, asupra adoptării unei legi eficiente privind confiscarea bunurilor, asupra instituirii unei autorități de identificare și de sancționare a conflictelor de interese, precum și asupra obținerii de rezultate în cazurile de corupție și criminalitate organizată.

Comisia va continua să sprijine Bulgaria în acest demers și va prezenta următoarea evaluare detaliată a progreselor realizate până în vara acestui an.

### 4. ACTUALIZARE CU PRIVIRE LA SITUAȚIA ACTUALĂ

#### *Reforma sistemului judiciar*

La data de 22 decembrie 2010, ca răspuns la recomandările Comisiei, Parlamentul Bulgariei a adoptat amendamente la *legea privind sistemul judiciar* prin care se îmbunătățește gestionarea internă în cadrul sistemului judiciar și se consolidează rolul Consiliului Judiciar Suprem (CJS)<sup>2</sup>. Amendamentele propun noi proceduri de numire și evaluare, consolidează formarea profesională și integritatea și creează noi drepturi și obligații pentru Consiliul Judiciar Suprem în vederea evaluării volumului de muncă și a realocării personalului. Amendamentele introduc separarea funcțională între evaluarea procurorilor și a judecătorilor, precum și un sistem de evaluare descentralizat. În evaluări se va ține seama de aspectele legate de integritate de-a lungul întregii cariere a magistraților. Supravegherea și orientările Consiliului Judiciar Suprem, precum și rolul activ al responsabililor din departamentele

---

<sup>2</sup> Amendamentele la legea privind sistemul judiciar au intrat în vigoare la data de 4 ianuarie 2011.

administrative vor îndeplini un rol important în realizarea aplicării uniforme a criteriilor de evaluare. CJS a primit competențe suplimentare în evaluarea volumului de muncă al instanțelor, în deciziile cu privire la schemele de personal ale instanțelor, în ceea ce privește închiderea și deschiderea de noi instanțe și în ceea ce privește ajustarea domeniilor de jurisdicție. Dispoziții specifice au ca scop consolidarea transparenței și protejarea împotriva conflictelor de interese în procesul decizional al CJS. Institutul Național al Justiției a adoptat un program pe doi ani pentru formarea profesională a magistraților care are la bază prioritățile și obiectivele identificate în strategia Bulgariei de reformă a sistemului judiciar.

Activitatea privind noul *Cod Penal*, considerată a fi necesară pentru o reformă temeinică a politicii în materie penală, a continuat cu consultarea părților interesate cu privire la dispozițiile esențiale propuse. Se estimează că propunerea de nou *Cod Penal* în forma finală va fi gata până la finele anului 2011.

În ultimele șase luni s-au aplicat în continuare *sanțiuni disciplinare* împotriva magistraților implicați în importante cazuri de trafic de influență și corupție în cadrul sistemului judiciar. Ca urmare a unui caz referitor la trafic de influență în cadrul sistemului judiciar, Consiliul Judiciar Suprem a decis să excludă din sistemul judiciar un alt fost membru al CJS. Ca urmare a unui alt caz cu privire la traficul de influență în achiziția de bunuri imobiliare, Consiliul Judiciar Suprem a hotărât să demită din funcție președintele unei curți de apel pentru „prejudicierea imaginii sistemului judiciar”, iar alte patru cazuri de încălcări disciplinare sunt pendinte. Organele de urmărire penală nu au efectuat anchete penale împotriva niciunui magistrat implicat în aceste cazuri.

În ceea ce privește *numirea președintelui Curții Supreme Administrative* în noiembrie, s-au exprimat îngrijorări publice referitor la răspunderea și transparența în numirile în funcțiile judiciare înalte. Reforma numirilor în sistemul judiciar, prevăzută în amendamentele recente la legea privind sistemul judiciar, prevede obligația angajamentului inechivoc al Consiliului Judiciar Suprem de a garanta independența și calitatea numirilor.

*Publicarea sistematică a hotărârilor instanțelor* nu s-a realizat încă. În unele cazuri, s-au înregistrat întârzieri semnificative în prezentarea considerentelor care stau la baza hotărârilor instanțelor; acest lucru se aplică în special cazurilor importante.

O versiune provizorie a *Sistemului informațional unificat privind infracțiunile* a fost implementată în cadrul Parchetului de pe lângă Curtea Supremă de Casație. Fondurile UE vor fi folosite pentru a extinde sistemul astfel încât să se includă toate parchetele, instanțele și poliția.

*Inspectoratul de pe lângă Consiliul Judiciar Suprem* a continuat să desfășoare inspecții tematice și anunțate în vederea finalizării revizuirii organelor judiciare din toate cele cinci circumscripții teritoriale. A fost instituit un sistem de inspecții, recomandări și controale ulterioare și s-a creat cadrul unei strânse coordonări între inspectorat și Consiliul Judiciar Suprem în materie disciplinară. Se poate indica un efect disciplinar general al inspecțiilor în ceea ce privește celeritatea, transparența și alinierea practicilor. O contribuție mai bine definită a inspectoratului de abordare a deficiențelor sistematice în practica judiciară în special în cazurile de la nivel înalt și

de informare cu privire la reforma structurală a sistemului judiciar, trebuie pusă în aplicare.

Bulgaria a efectuat demersuri pentru abordarea recomandărilor Comisiei cu privire la *practica judiciară*, ca de exemplu formarea profesională și publicarea de orientări și bune practici. În noiembrie, o organizație neguvernamentală a prezentat recomandări ca urmare a unei analize a deficiențelor în practica judiciară în optsprezece cauze importante. Consiliul Judiciar Suprem a introdus obligația pentru președinții curților de apel de a raporta cu privire la progresele în cauzele de mare interes public. Se pare că acest fapt a dus la îmbunătățirea programării audierilor în instanță și a citării martorilor. Mai mult, se pare că prin introducerea unui nou standard pentru certificatele medicale și crearea unei agenții executive medicale s-a redus abuzul privind certificatele medicale în instanță. În cursul anului 2011, Parchetul de pe lângă Curtea Supremă de Casație dorește să introducă o schemă de supraveghere specifică pentru cazurile de mare interes public.

### **Combaterea criminalității organizate**

În ultimele șase luni, Bulgaria a continuat o politică activă de abordare a criminalității organizate prin raiduri ale poliției și prin arestări. Aceste activități au dus până acum la puține puneri sub acuzare.

În decembrie 2010 și ianuarie 2011, Parlamentul Bulgariei a adoptat legislația de instituire a unei *instanțe penale specializate și a unui parchet special pe lângă această instanță care să instrumenteze cauzele în materie de criminalitate organizată*, estimându-se că instanța va deveni operațională până în luna august a acestui an<sup>3</sup>. Scopul acestor structuri este de a îmbunătăți celeritatea și consecvența cauzelor legate de criminalitatea organizată, care reprezintă provocări speciale pentru sistemul judiciar. Cu toate acestea, trebuie depuse eforturi în întreg sistemul judiciar pentru a introduce specializarea și pentru îmbunătățirea practicilor profesionale, în special în ceea ce privește criminalitatea economică și financiară. În acest domeniu, Comisia a recomandat o cooperare mai strânsă între sistemul judiciar, organele administrative și poliție, precum și consolidarea capacității echipelor comune.

Bulgaria a efectuat demersuri de îmbunătățire a eficienței *anchetelor poliției* prin fuzionarea departamentului precontencios cu departamentul poliției în materie penală. În ultimele șase luni, forțele de poliție au participat la o serie de sesiuni de formare cu privire la amendamentele recente la Codul de Procedură Penală și la responsabilitățile specifice ale poliției în etapa precontencios. Cu toate acestea, colectarea și gestionarea dovezilor de către poliție necesită îmbunătățiri suplimentare.

De la ultimul raport al Comisiei, Bulgaria a continuat consolidarea cadrului legislativ privind *confiscarea averilor*. Proiectul de lege privind confiscarea bunurilor obținute în mod ilicit a fost coordonat cu Comisia de la Veneția (organul consultativ al Consiliului European pe probleme constituționale). Este important ca versiunea finală a noii legi, concomitent cu respectarea drepturilor fundamentale, să permită posibilitatea de a include principiul „confiscării în baza necondamnării”, precum și posibilitatea de a da curs semnalelor anonime. De asemenea, actul legislativ ar trebui

---

<sup>3</sup> S-au efectuat modificări la legea privind sistemul judiciar și la Codul de Procedură Penală.

să transpună în mod eficient acquis-ul UE aplicabil privind puterile extinse de confiscare<sup>4</sup>. Legea va prevedea obligația unei cooperări strânse și eficiente între comisia responsabilă de aplicarea legii privind confiscarea și celelalte autorități, în special parchetele.

### *Combaterea corupției*

În ultimele șase luni, s-au pronunțat două verdicte importante și mai multe condamnări în cauze legate de corupție la nivel înalt<sup>5</sup>. În aceeași perioadă, Bulgaria a înregistrat un număr de *achitări* în unele cauze emblematiche de corupție, conflicte de interese, fraudă la nivel înalt și criminalitate organizată care au făcut toate obiectul unei apel introdus de parchet în interesul public<sup>6</sup>.

Recomandările Comisiei cu privire la necesitatea de a îmbunătăți *practica judiciară* sunt în continuare valabile. Comisia recomandă în special aplicarea unei strategii ample și proactive de anchetă care să analizeze sistematic legăturile posibile între cazurile conexe, aspectele criminalității organizate și legăturile posibile cu autoritățile administrative. Dată fiind importanța anchetelor economice și financiare profesionale pentru toate cazurile legate de corupție la nivel înalt, de fraudă și criminalitate organizată, ar trebui create, în cooperare cu experți internaționali, rețele de procurori și judecători specializați și care au beneficiat de formare în materie de cele mai bune practici internaționale.

Ca răspuns la o recomandare a Comisiei, Bulgaria a consolidat *legea privind prevenirea și sancționarea conflictelor de interese*. Amendamentele adoptate de către parlament în noiembrie prevăd crearea unui organ cu un mandat proactiv care să identifice și să sancționeze conflictele de interese la toate nivelurile administrației. Legea include garanții de asigurare a independenței noului organ, în special printr-o procedură echilibrată de numire. Excluderea din sfera legislației a posibilității de a da curs semnalelor anonime poate slăbi noul cadru. În acest context, este important ca identitatea denunțătorilor să fie protejată în mod credibil.

*Autoritatea Vămile* din Bulgaria a continuat o reformă structurală amplă care a inclus, de asemenea, evaluarea generală a personalului în baza unor criterii de competență și integritate. S-a înregistrat un număr mare de disponibilizări în cadrul acestui serviciu. Pentru a combate corupția internă, a fost instituit un inspectorat comun cu Ministerul de Finanțe și Agenția Națională de Administrare Fiscală. Sistemele de informații și informațiile fac obiectul schimburilor între Agenția Națională de Administrare Fiscală și Autoritatea Vămile, iar echipe comune continuă activitatea de realizare de controale. Este important ca reforma Autorității Vămile să continue să întărească independența și eficiența anchetelor sale. Ar trebui

---

<sup>4</sup> Decizia-cadru 2005/212/JAI a Consiliului.

<sup>5</sup> S-au pronunțat în primă instanță verdicte împotriva unui fost director al Agenției Naționale de Administrare Fiscală pentru erori profesionale și împotriva unui om de afaceri pentru delapidare. Un fost ministru al afacerilor sociale și un fost ministru al sănătății au fost puși sub acuzare pentru delapidare, respectiv pentru prejudicierea bugetului de stat.

<sup>6</sup> În cazurile la nivel înalt de fraudă, corupție sau conflicte de interese au fost achitați: un fost ministru al apărării, un fost ministru adjunct al internelor, un fost director al Fondului de Stat pentru Agricultură, președintele unui partid politic reprezentat în parlament. Achitarea într-un caz de conflict de interese a fost confirmată în urma apelului de către Curtea Administrativă Supremă.

consolidată în continuare cooperarea cu serviciile poliției și cu parchetele. În acest context, s-a discutat despre un rol investigativ consolidat pentru funcționarii vamali.

Ca parte a strategiei de combatere a corupției și a criminalității organizate, în decembrie Bulgaria a inițiat punerea în aplicare a unui *amplu proiect anticorupție (BORKOR)*. Prin investiții semnificative în resurse financiare și umane<sup>7</sup>, până la jumătatea anului 2011 se va crea o nouă unitate centrală cu sarcina de a crește transparența și de a aborda corupția în cadrul administrației publice la toate nivelurile. Noul organ nu va înlocui structurile existente instituite în vederea prevenirii și sancționării corupției, ci va evalua actualul mediu juridic și instituțional din perspectiva eficienței acestuia și va propune îmbunătățiri atunci când este necesar.

Ca răspuns la recomandările Comisiei cu privire la *îmbunătățirile la sistemul de achiziții publice*, Bulgaria a instituit un grup de lucru care a propus guvernului, în luna decembrie, amendamente la legislația privind achizițiile publice. Documentul de reflecție prezentat de grupul de lucru oferă o serie de propuneri în vederea simplificării cadrului legislativ și procedural, precum și în vederea îmbunătățirii mecanismelor de atac.

În urma *publicării unor interceptări* la începutul anului, s-au exprimat unele preocupări publice cu privire la aplicarea și controlul utilizării mijloacelor speciale de investigație. Autoritățile competente au lansat o investigație, în prezent în curs de derulare. În temeiul legislației bulgare, mijloacele speciale de investigație reprezintă un instrument important de anchetare și pot fi utilizate exclusiv în legătură cu infracțiunile grave și cu aprobarea unui judecător. Normele prevăd cooperarea strânsă între servicii pentru a asigura că rezultatele interceptărilor sunt raportate imediat parchetului și că se asigură protejarea confidențialității acestora. Procedura este, de asemenea, supravegheată de o subcomisie parlamentară specială. Este important ca Bulgaria să asigure respectarea strictă a statului de drept în ceea ce privește aplicarea mijloacelor speciale de investigație.

Bulgaria ar trebui să dea curs recomandărilor din rapoartele privind Bulgaria adoptate de GRECO în octombrie referitor la *incriminarea corupției* și referitor la *finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale*. În ceea ce privește incriminarea corupției, raportul recomandă consolidarea Codului Penal bulgar într-o serie de domenii. Acestea includ incriminarea corupției în caz de foloase pentru un terț sau de obținere de foloase materiale sau de altă natură în urma unor acte de corupție și luarea în considerare a exceptării de la pedeapsă în caz de regret vădit.

---

<sup>7</sup> În 2011, Bulgaria a pus la dispoziție 4 milioane EUR pentru acest proiect. Unitatea centrală care răspunde de proiectul Borkor va angaja 40 de persoane cu contracte pe durată nedeterminată.